

## Il registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma\*

di Guglielmo Guarina \*\*  
(13 luglio 2016)

*Abstract* – Il 1° marzo la Commissione UE ha avviato una consultazione pubblica di 12 settimane per raccogliere contributi sull'attuale regime di registrazione per i rappresentanti di interessi (che cercano di influenzare il lavoro delle istituzioni dell'UE), e sulla sua evoluzione verso un registro obbligatorio dei lobbisti esteso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione. Questi lavori costituiscono l'occasione per valutare l'efficacia dell'attuale versione del registro (risalente al 1° gennaio 2015), e sono da spunto per le proposte di modifiche necessarie per migliorarne il funzionamento, anche rispetto a finalità diverse dalla trasparenza, come l'adeguamento delle politiche europee alla realtà socio-economica.

**SOMMARIO** – 1. Premessa metodologica: *ratio* e base giuridica del registro per la trasparenza; 2. Le norme relative ai rappresentanti di interessi; 2.1 Atti che rientrano nell'ambito di applicazione del registro; 2.2 Categorie soggette ad iscrizione; 2.3 Il sistema degli incentivi; 2.4 Codice di condotta e sanzioni; 3. Valutazione dell'efficacia del registro; 4. La "consultazione" del 2016; 5. Considerazioni critiche.

### 1. Premessa metodologica: *ratio* e base giuridica del registro per la trasparenza

Il 1° marzo è stata avviata, dalla Commissione europea, una consultazione pubblica di dodici settimane per raccogliere contributi sull'attuale regime di registrazione per i rappresentanti di interessi che cercano di influenzare il lavoro delle Istituzioni U.E. e sulla sua evoluzione verso un registro obbligatorio dei lobbisti esteso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione.

La consultazione è suddivisa in due parti e raccoglie le opinioni di un'ampia gamma di soggetti interessati, della società civile e dei cittadini: la prima fase della consultazione, che non richiede una conoscenza approfondita dell'attuale registro per la trasparenza, consente anche ai non esperti di rispondere a domande sui principi e sull'ambito di applicazione; la seconda sezione intende invece raccogliere pareri sul funzionamento pratico dell'attuale sistema da parte di coloro che lo utilizzano.

La consultazione pubblica servirà da base per la proposta che la Commissione presenterà nel corso dell'anno; e tale sua, rinnovata, attenzione verso il registro per la trasparenza è da spunto al presente elaborato, che ha per oggetto la descrizione dell'attuale sistema di registrazione, la valutazione della sua efficacia e le proposte presentate durante i recenti lavori.

Occorre rilevare, in primo luogo, come il principio di trasparenza – che sta alla base del sistema di registrazione – negli affari pubblici europei risulti più pressante rispetto ad altri contesti nazionali, in ragione del noto *deficit*

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

democratico che connota l'ordinamento europeo, «discusso fino alla noia, ma non ancora risolto»<sup>1</sup>.

La partecipazione delle *lobby* a livello europeo è stata ed è, pertanto, necessaria per coadiuvare – con informazioni, pareri e suggerimenti – un Legislatore che deve deliberare su questioni prevalentemente tecniche e specialistiche, cui non riesce a fare fronte – nella sua complessità – l'apparato amministrativo, politico ed istituzionale europeo.

Per chiarezza espositiva, si premettono alcune definizioni: per *lobbying* si intendono «tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle Istituzioni europee»<sup>2</sup>, secondo la definizione data dalla Commissione e dal Parlamento U.E.; così i «lobbisti» sono definiti come «persone che svolgono tali attività e che lavorano presso organizzazioni diverse, come ad esempio le società di consulenza in materia di affari pubblici, gli studi legali, le ONG, i centri di studi, le *lobby* aziendali o le associazioni di categoria»; la *lobby*, poi, può essere definita come «organizzazione di un gruppo portatore di un interesse da tutelare»<sup>3</sup>.

Si può dire, tecnicamente, che il *lobbying* permette di stabilire una comunicazione attiva (gruppo di pressione) e qualificata (*intelligence*) tra coloro che prendono le decisioni (*decision makers*) e coloro che sono o saranno i destinatari delle decisioni finali (*stakeholders* o portatori di interessi)<sup>4</sup>.

Le *lobby* tuttavia, in quanto portatrici di interessi settoriali e funzionalisti, possono realizzare indebite interferenze e pressioni sulle Istituzioni europee a danno dell'interesse pubblico e dell'effettività delle decisioni pubbliche. Ne segue la necessaria trasparente regolamentazione della loro partecipazione al processo decisionale europeo, per garantirne la democraticità<sup>5</sup>.

Al riguardo l'art. 11, co. 2, del TUE prevede che il dialogo che le Istituzioni devono mantenere con le associazioni rappresentative e la società civile debba essere «aperto», «regolare» e «trasparente»: deve essere «aperto», nel senso che a questo dialogo deve potere partecipare la maggior parte dei soggetti che sostengono effettivamente l'azione dell'U.E.; «regolare», cioè esistere dalla fase di elaborazione a quella di esecuzione dell'atto, al fine di garantire la sua migliore elaborazione; la trasparenza, poi, serve per rendere effettivi questi principi poiché consente sia all'opinione pubblica di conoscere come le decisioni sono prese, i fattori che le hanno influenzate e le eventuali risorse finanziarie che le sostengono, sia a chiunque ne abbia interesse di attivarsi al

---

1 J. H. H. WEILER, *Il Presente e il futuro dell'Unione: Intervista di Diletta Tega a Joseph H. H. Weiler*, in *Quad. cost.* n. 4/2014, p. 938.

2 Con la risoluzione dell'8 maggio 2008 [2007/2015(INI)] il Parlamento europeo ha adottato la definizione di lobbismo formulata dalla Commissione europea nel Libro verde *Iniziativa europea per la trasparenza*, COM(2006) 194 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2006.

3 L. GRAZIANO, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, 1995, p. 1.

4 G. MARTINI, *In Europa, non solo a parole. Istruzioni ed azioni per una presenza a Bruxelles*, intervento a Verona, 23 maggio 2008.

5 T. E. FROSINI, *La democrazia e le sue lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 1 e ss.

fine di «fare conoscere e scambiarsi pubblicamente le opinioni [...] in tutti i settori dell'Unione» (art. 11, co. 1, TUE)<sup>6</sup>.

In tale contesto, sono state adottate da parte dell'Unione una serie di regole, con forza e livelli differenti, che disciplinano le relazioni tra gli organi decisori e i gruppi di interessi, e viceversa<sup>7</sup>.

A tal fine, questo scritto vuole analizzare le attuali regole dettate per i rappresentanti di interessi, al fine di valutarne l'efficacia in relazione alla finalità della trasparenza e anche con riguardo ad altri obiettivi, e indicare le nuove proposte formulate in sede di consultazione pubblica appena conclusa.

## 2. Le norme relative ai rappresentanti di interessi

Con riguardo agli strumenti che attuano il principio di trasparenza nel rapporto *lobby*-Istituzioni, è da citare il “registro per la trasparenza” istituito con l'Accordo interistituzionale sottoscritto il 23 giugno 2011 dal Parlamento e dalla Commissione europea. Tale strumento è volto a fornire la trasparenza della partecipazione dei rappresentanti di interessi nel processo decisionale perché il suo impiego e la sua gestione congiunta del Parlamento e della Commissione permettono, a chiunque ne sia interessato, di ottenere *online* tutte le informazioni su tutti i soggetti che svolgono attività volte ad «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali e dai mezzi di comunicazione impiegati»<sup>8</sup>.

Nonostante il registro abbia dato buoni risultati operativi<sup>9</sup>, presto si è mostrata l'esigenza di dare un ulteriore slancio alla trasparenza, rivedendo l'Accordo del 2011 da parte di un gruppo di lavoro di alto livello<sup>10</sup>, le cui raccomandazioni sono state approvate – in prima battuta – dalla Commissione

---

<sup>6</sup> S. SASSI, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI, Milano, 2015, p. 101.

<sup>7</sup> E. FERIOLI, *L'attività dei gruppi di pressione nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 91 e ss.; M. THIEL, *The EU Transparency Register: Increasing the transparency of interest representation in Brussels*, in OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, pp. 145 e ss.

<sup>8</sup> Art. IV8, Accordo 2011.

<sup>9</sup> Dalle statistiche emerge un costante aumento degli iscritti. Se nel primo anno di operatività del registro (2012) 5.592 erano gli iscritti (circa il 60-70% di tutti i soggetti interessati a Bruxelles), le statistiche risalenti al 1.3.2015 stimano 7.920 iscritti. Mentre l'accesso mensile al sito registra un numero medio di 7.000 visitatori occasionali (ossia un cliente identificato univocamente che visita una pagina web in un lasso di tempo definito).

<sup>10</sup> Per commenti sull'Accordo del 2011, H. SODAN, *Lobbyregister als Verfassungsproblem*, LKV, 2012, pp. 193 e ss.; S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 161 e ss.

Per procedere al riesame è stato istituito un gruppo di lavoro *ad hoc*, copresieduto dai Vicepresidenti della Commissione e del Parlamento europeo incaricati della questione e composto da deputati appartenenti a tutti i partiti politici e da un osservatore del Consiglio.

europea, e – successivamente – dal Parlamento europeo. Il nuovo accordo, firmato il 16 settembre 2014, è entrato in vigore il 1° gennaio 2015<sup>11</sup>.

Occorre ricordare che fino agli anni '90 le procedure di accreditamento dei lobbisti erano diverse tra Parlamento e Commissione, basate su strumenti distinti, e che soltanto successivamente si svilupparono iniziative per l'adozione di una omogenea procedura di accreditamento delle *lobby*<sup>12</sup>.

In particolare, fin dalla pubblicazione del «Libro bianco – La *governance* europea» (COM- 2001/428), le Istituzioni europee hanno proceduto alla elaborazione di documenti ed alla adozione di provvedimenti, funzionalmente volti ad innervare il summenzionato principio di trasparenza nell'apparato rappresentativo e di governo: dalla «Iniziativa europea per la trasparenza» (SEC-2005/1300) – nell'ambito della quale sono state previste la istituzione di banche-dati informative su organi e gruppi consultivi della Commissione nonché la stesura del c.d. «codice di buona condotta amministrativa» per la medesima, atto a garantire il rafforzamento delle norme etiche e la diffusione della informazione istituzionale – fino al suo successivo, e formale, compendio nel «Libro verde» (COM-2006/194) che ha posto, invero, le premesse «per una maggiore formalizzazione del rapporto con il sistema della rappresentanza degli interessi»<sup>13</sup>, mediante la proposta di avviare «la registrazione su base volontaria “per tutti i gruppi di pressione e i lobbisti che desiderano essere consultati sulle iniziative dell'UE [...] i quali avrebbero [così] la possibilità di indicare i loro interessi specifici e verrebbero a loro volta avvertiti qualora vi fossero delle consultazioni sui temi di loro interesse”»<sup>14</sup>.

Tale convergenza – con l'idea di un registro unico di lobbisti, proposta dal commissario antifrode europeo Sim Kallas nel 2005<sup>15</sup> – è altresì emersa in più recenti iniziative (i.e. la risoluzione del Parlamento europeo INI 2007/2115, avente ad oggetto la elaborazione di un quadro delle attività dei lobbisti, ovvero “rappresentanti di interessi”, presso le Istituzioni europee; od anche la istituzione del nuovo registro per la volontaria iscrizione dei lobbisti da parte della Commissione, COM-612/2009) ed ha ulteriormente condotto ad al summenzionato accordo, stretto fra Parlamento e Commissione nel 2011, per la adozione di un comune «Registro per la trasparenza» destinato a raccogliere i

---

11 S. SASSI, *cit.*, p. 109.

12 In effetti le prime misure in materia di “trasparenza” furono assunte dalla Commissione, fra il 1992 ed il 1994, proprio al fine di facilitare la partecipazione delle c.d. “rappresentanze di interessi” – e soprattutto, di quelle «dotate di minori risorse rispetto ai più influenti gruppi di interesse industriali, agricoli e commerciali» – alla fase di consultazione-informazione, rendendo rapidamente accessibili i propri documenti e strutturando il dialogo con i gruppi di interesse; fra queste giova rammentare: la pubblicazione, ogni gennaio, del programma legislativo annuale – appunto funzionale ad esplicitare le contingenti priorità politico-istituzionali – nonché la formulazione del c.d. “codice di accesso ai documenti”, approvato nel 1994 ed ulteriormente definito nel regolamento CE-2001/1049. In argomento si rinvia alle osservazioni di G. PIRZIO AMMASSARI, *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione europea*, Roma, 2012, p. 93-94.

13 R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell'Unione Europea*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), n. 18/2015, p. 11.

14 G. PIRZIO AMMASSARI, *cit.*, p. 98, che riporta testualmente COM- 2006/194, p. 5, Roma, 2012.

15 S. KALLAS, *Mr Smith goes to Brussels*, in *The Wall Street Journal Europe*, 6 febbraio 2006, p. 1.

dati di tutte «le organizzazioni, le persone giuridiche e i laboratori autonomi» che svolgano attività per «influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione» nonché, infine, alla attribuzione al Segretariato congiunto delle suddette Istituzioni della materiale gestione della «Trasparenza e delle relazioni con i gruppi di interesse»<sup>16</sup>.

Per quanto attiene, invece, alla struttura registro così come risultante dall'Accordo del 2014 – che, rispetto a quello del 2011, rafforza solo lievemente l'impegno a favorire la trasparenza del processo decisionale europeo attraverso l'impiego e la gestione in comune del Parlamento e della Commissione del registro<sup>17</sup> – esso disciplina l'ambito di applicazione, le attività ammesse alla registrazione e quelle escluse nonché gli incentivi per i registrati, e si compone di quattro allegati, che prevedono: le categorie di registrazione (all. I); le informazioni richieste a coloro che intendono registrarsi (all. II); il codice di condotta (all. III); le procedure relative alle segnalazioni e all'istruzione e al trattamento dei reclami nonché i provvedimenti applicabili in caso di inosservanza del codice di condotta (all. IV).

### *2.1 Atti che rientrano nell'ambito applicativo del registro*

Rientrano nell'ambito di applicazione del registro tutte le attività, diverse da quelle di cui ai paragrafi 10, 11 e 12 del registro<sup>18</sup>, svolte allo scopo di influenzare direttamente o indirettamente l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle Istituzioni dell'Unione, a prescindere dal luogo in cui sono condotte e dai canali o mezzi di comunicazione impiegati: ad esempio l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri studi (*think-tanks*), le piattaforme, i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale.

Per «influenza diretta» si intende quella esercitata mediante contatto diretto o comunicazione diretta con le Istituzioni dell'Unione o altra azione che faccia seguito a tali attività; mentre per «influenza indiretta» s'intende quella effettuata mediante il ricorso a vettori intermedi come i media, l'opinione pubblica, oppure conferenze o avvenimenti sociali mirati alle Istituzioni dell'Unione.

Le attività da prendere in considerazione ai fini della valutazione dell'ammissibilità alla registrazione sono quelle mirate (direttamente o indirettamente) alle Istituzioni, alle agenzie e agli organismi dell'Unione, nonché ai loro membri e ai rispettivi assistenti e ai loro funzionari e altri agenti. Non figurano tra tali attività quelle rivolte agli Stati membri, in particolare quelle dirette alle loro rappresentanze permanenti presso l'Unione europea; dette attività comprendono: i contatti con i membri e i loro assistenti, i funzionari e gli

---

<sup>16</sup> G. PIRZIO AMMASSARI, *cit.*, p. 101-102. Fra gli elementi caratterizzanti il suddetto registro: l'indicazione del fatturato realizzato dalle società di consulenza, grazie alle loro attività di rappresentanza istituzionale; la stima dei costi dalle medesime sostenute, nello svolgimento di tali attività; l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento delle ONG e dei *think-tanks* (cfr. M. LAZZARINI, *Eurolobbisti*, Milano, 2011, p. 60-61; osserva peraltro l'Autore come il solo Consiglio non abbia ancora attivato, dunque, alcuna procedura di registrazione).

<sup>17</sup> S. SASSI, *cit.*, p. 109.

<sup>18</sup> Per la consultazione del registro: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014Q0919\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014Q0919(01)).



altri agenti delle Istituzioni dell'Unione; la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi; l'organizzazione di manifestazioni, riunioni, attività promozionali, conferenze o avvenimenti sociali, cui siano stati invitati membri e loro assistenti, funzionari o altri agenti delle Istituzioni dell'Unione; nonché i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni o audizioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni pubbliche.

Nei paragrafi da 9 a 20 del registro si indicano, poi, le attività non soggette ad iscrizione, con maggiore precisione rispetto alle versioni precedenti<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda le attività concernenti la prestazione di consulenza legale o altra consulenza professionale di altra natura, si precisa che non rientrano nell'ambito di applicazione del registro se: consistono in attività di consulenza e relazioni con enti pubblici destinate a informare più dettagliatamente i clienti in merito a una situazione giuridica generale o alla loro situazione giuridica specifica e, ancora, a consigliarli in ordine all'opportunità o all'ammissibilità di un'azione legale o amministrativa nel quadro legislativo e regolamentare vigente; o se consistono in consulenze fornite ai clienti al fine di consentire loro di esercitare le proprie attività nel rispetto del diritto pertinente; oppure se si riferiscono all'esercizio del diritto fondamentale del cliente a un processo equo, compreso il diritto alla difesa nei procedimenti amministrativi, come le attività esercitate da avvocati o altri professionisti<sup>20</sup>.

## 2.2 *Categorie soggette ad iscrizione*

Il par. 8 del registro indica i soggetti chiamati a registrarsi, ovverosia tutte le organizzazioni ed i liberi professionisti che svolgano attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro, siano esse in corso o in preparazione, a prescindere dal loro stato giuridico.

Si precisa che qualsiasi attività rientrante nell'ambito di applicazione del registro, e svolta a contratto da un intermediario che fornisca consulenza legale o altra consulenza professionale, comporta l'ammissibilità alla registrazione sia per l'intermediario sia per il suo cliente. L'intermediario deve dichiarare tutti i clienti vincolati da tali contratti, nonché le entrate relative a ciascun cliente derivanti da attività di rappresentanza quali definite all'allegato 2, punto II.C.2.b.

Si indicano poi, nei par. da 9 a 20, i soggetti cui il registro non si applica come, ad esempio, le parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni di datori di lavoro ecc.), che ne sono esclusi quando esercitano il ruolo loro conferito dai Trattati.

Il registro non si applica alle chiese e alle comunità religiose; tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per

---

<sup>19</sup> Nelle Relazioni annuali sul funzionamento del registro per la trasparenza del 2012 e del 2013 si rilevava una selezione non corretta delle categorie di appartenenza in ragione della inadeguata comprensione delle pertinenti disposizioni dell'Accordo del 2011. Ciò ha comportato un maggiore lavoro di controllo da parte del Segretario congiunto del registro per la trasparenza e quindi un rallentamento nelle procedure relative alle segnalazioni (cfr. *Relazione annuale sul funzionamento del 2012, Presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, p. 12, e *Relazione annuale sul funzionamento del 2013, Presentata dai Segretari generali del Parlamento e della Commissione*, p. 6 e 7, entrambe in [ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=ANNUAL\\_REPORT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=ANNUAL_REPORT)).

<sup>20</sup> S. SASSI, *cit.*, p. 111.

rappresentare chiese e comunità religiose nelle loro relazioni con le Istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a registrarsi.

Ne sono esclusi anche i partiti politici; l'obbligo sussiste, però, per qualsiasi organizzazione da essi istituita o sostenuta, che svolga attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro.

Le autorità pubbliche regionali e i loro uffici di rappresentanza non sono chiamati a registrarsi, ma possono farlo se lo desiderano, come ogni associazione o rete creata per rappresentare collettivamente le regioni è chiamata a registrarsi.

Le reti, le piattaforme o le altre forme di attività collettiva prive di stato giuridico o di personalità giuridica, ma che costituiscono di fatto una fonte organizzata di persuasione e che svolgono attività rientranti nell'ambito di applicazione del registro sono chiamate a registrarsi. I membri di tali forme di attività collettiva designano un rappresentante che agisca quale persona di contatto, responsabile delle relazioni con il segretariato congiunto del registro per la trasparenza (SCRT).

Con riguardo alle «informazioni specifiche» che si devono fornire al momento della registrazione, si prevede che tutti i registrandi debbano indicare non soltanto i loro legami con le Istituzioni europee ma anche dichiarare i loro dati finanziari, le fonti cioè dei loro finanziamenti (per risalire, in questo modo, ai maggiori clienti della organizzazione) dai quali è possibile trarre e, quindi, valutare, le forze che hanno trainato per assumere la decisione finale e gli interessi in esse rappresentati.

Chiunque voglia registrarsi deve, inoltre, aderire al c.d. "codice di condotta" e, quindi, indicare i propri dati anagrafici nonché l'anagrafica dell'organismo che egli rappresenta; gli interessi patrocinati e perseguiti dal gruppo; garantire la correttezza e veridicità delle suddette informazioni; assicurare il rispetto delle procedure nella acquisizione e trasmissione delle informazioni, nonché nei rapporti con i funzionari della U.E.<sup>21</sup>.

### 2.3 Il sistema degli incentivi

L'Accordo del 2014 prevede una serie di incentivi per sollecitare la registrazione delle *lobby*.

I privilegi accordati sono diversi per Parlamento e Commissione: in forza del par. 1.4 dell'Accordo, infatti, «la gestione del registro non incide sulle competenze o prerogative delle parti né condiziona i loro rispettivi poteri organizzativi»; ne risulta che gli incentivi previsti dal Parlamento europeo si profilano più stringenti rispetto a quelli della Commissione; soltanto il Parlamento europeo richiede l'iscrizione al registro per accedere in maniera agevolata ai suoi locali (par. VI. 29, Accordo 2014).

In particolare il nuovo sistema prevede il rilascio, ai singoli individui, di una carta di accesso non più giornaliera ma permanente con validità massima di un anno, che deve essere attivata (e disattivata), entro orari prestabiliti, alla *reception* ogniqualvolta l'iscritto desidera entrare nell'edificio ed uscirne; entro 72 ore dalla richiesta essa deve essere approvata o respinta ed il rinnovo dell'autorizzazione di accesso può essere presentato sino a due mesi prima

---

21 M. LAZZARINI, *Eurolobbisti. Come orientarsi a Bruxelles tra lobby e istituzioni europee*, Milano, 2011, p. 58.

della data di scadenza della carta, per evitare una interruzione tra i due periodi di accesso autorizzato. Si prevede inoltre che ai locali del Parlamento non possano accedere contemporaneamente più di quattro persone accreditate presso la medesima organizzazione.

L'Accordo, poi, suggerisce al Parlamento di adottare altre misure di incentivazione: tra di esse quelle che ulteriormente facilitano l'accesso agli edifici del Parlamento, ai deputati e ai rispettivi assistenti, nonché ai funzionari e agenti dell'Istituzione, e che autorizzano l'organizzazione di eventi nei locali del Parlamento europeo. Ai registrati, il Parlamento europeo potrebbe, inoltre, offrire la possibilità di ottenere informazioni mediante *mailing list* specifiche ovvero partecipare in qualità di intervenienti alle audizioni delle commissioni ed essere patrocinati dal Parlamento europeo.

Nonostante la sua riluttanza, anche la Commissione è incoraggiata ad introdurre incentivi per i soggetti che intendono registrarsi: così le si suggerisce di subordinare, in occasione delle consultazioni pubbliche, l'iscrizione al registro alla divulgazione delle informazioni e di esortare, attraverso una raccomandazione, tutti i servizi ad incoraggiare la registrazione «dei gruppi di esperti e degli altri organi consultivi» (par. VI.30, Accordo 2014). L'Accordo sollecita, inoltre, la Commissione e/o i suoi membri di astenersi dal patrocinare eventi i cui organizzatori dovrebbero essere registrati ma non lo sono.

#### 2.4 Codice di condotta e sanzioni

A seguito dell'accordo interistituzionale del 2011, sfociato nel succitato «Registro per la trasparenza», è stata finalmente introdotta una definizione univoca dei doveri di condotta dei lobbisti: la registrazione importa, infatti, l'automatica adesione al «Codice di condotta» di cui all'allegato III del «Registro» nonché ai principi di «apertura», «onestà» ed «integrità» cui il medesimo è ispirato e cui devono essere conformi, altresì, le informazioni oggetto di registrazione (i.e. identificazione dei soggetti, informazioni divulgate e dati corrispondenti a «verità legale»); vieppiù univoche sono le sanzioni cui i lobbisti sono indotti soggetti, nel caso di violazione del Codice ed in misura direttamente proporzionale alla stessa: dalla sospensione alla cancellazione dal registro, fino al ritiro dei titoli di accreditamento<sup>22</sup>.

Il nuovo Accordo amplia la cerchia dei suoi destinatari: l'ambito di applicazione del codice di condotta si estende ora, infatti, indistintamente a tutti i rappresentanti di interessi che interagiscono con le Istituzioni, «sia che fungano da rappresentanti un'unica volta o più volte, e siano essi registrati o meno» (prima alinea, all. III, Accordo 2014).

In secondo luogo, si rafforzano le norme comportamentali che possono essere così riassunte: 1) l'identificazione dei soggetti deve essere sempre fornita con dati univoci; 2) il procacciamento e la divulgazione delle informazioni non devono mai essere svolti in modo fraudolento ed ingannevole; 3) i dati forniti al momento della registrazione devono essere sempre conformi a verità legale; 4) l'osservanza dei codici di condotta cui sono soggetti i membri delle istituzioni, i funzionari e altro personale dell'U.E.

---

<sup>22</sup> R. DI MARIA, *cit.*, p. 13.



La forte esigenza di informare quanto maggiormente possibile le attività dei gruppi di interessi ai principi di apertura, onestà e integrità ha comportato l'esplicitazione del rispetto di tutti i codici, delle norme nonché delle prassi di buona amministrazione stabiliti dalle Istituzioni dell'Unione e del divieto di ostacolarne l'attuazione e l'applicazione (lett. f), all. III, Accordo 2014).

Per favorire la trasparenza, poi, si è stabilito che il rappresentante di interessi – prima di stipulare qualsiasi rapporto contrattuale con una persona appartenente alla specifica cerchia del deputato o dei deputati in questione o di assumerla – debba ottenere il consenso del parlamentare o parlamentari europei interessati (lett. i), all. III, Accordo 2014)<sup>23</sup>.

L'inosservanza dei doveri di condotta può essere segnalata e il relativo esame si apre quando l'inosservanza del codice è manifestamente non intenzionale e si conclude con una semplice notifica scritta dei fatti e la loro rettifica.

La procedura del trattamento dei reclami, invece, si apre quando la violazione del codice è intenzionale: ove si accerti un comportamento scorretto, il soggetto registrato interessato può essere radiato del registro per un periodo massimo di due anni e, quindi, perdere gli eventuali incentivi connessi alla registrazione<sup>24</sup>.

### 3. Valutazione dell'efficacia del registro

Sebbene il registro risultante dall'Accordo del 2014 rappresenti un notevole passo in avanti rispetto al passato, la finalità di assicurare la trasparenza nei rapporti tra rappresentanti di interessi e organi decisori non risulta raggiunta in modo pienamente efficace, sotto rilevanti aspetti.

Se stringenti sono le informazioni che le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti coinvolti nelle attività di *lobbying* devono fornire, meno puntigliose risultano però quelle richieste ai lobbisti interni, alle associazioni di categoria e professionali, mentre quasi inesistenti sono i dati finanziari che le ONG, i *think-tanks*, gli istituti di ricerca e gli istituti accademici, le organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali ed altri enti pubblici o misti devono produrre.

Il quadro degli incentivi analizzato si profila, poi, debole: l'alto grado di autonomia accordato ancora a ciascuna Istituzione nell'impiego del registro per raggiungere propri obiettivi specifici profila un elevato rischio di discriminazione tra i gruppi di interessi privilegiati e quelli non, a seconda che si rivolgano al Parlamento o alla Commissione.

Si sottolinea, inoltre, che dovrebbero registrarsi anche le riunioni che si svolgono tra gli *stakeholders* ed altri funzionari e/o agenti europei, nonché con le *authorities* europee, giacché anche nei loro confronti si svolgono attività lobbistiche: l'attività lobbistica, infatti, non si svolgerebbe soltanto presso le sedi di Parlamento e Commissione, ma anche a ridosso di esse, presso *Place du Luxembourg*, che è diventata luogo di incontri privilegiati per gli eurocrati e i lobbisti<sup>25</sup>.

---

23 S. SASSI, *cit.*, p. 113.

24 V. All. IV, Accordo 2014.

L'Accordo del 2014 non ha previsto la c.d. "impronta legislativa" – che il Parlamento, invero, aveva proposto di codificare nell'Accordo del 2011<sup>26</sup> – ovvero il meccanismo che consente alle Istituzioni europee, nei casi ritenuti opportuni, di allegare alle rispettive relazioni o iniziative legislative un elenco indicativo dei rappresentanti di interessi consultati. L'attività di *lobbying*, infatti, è più efficace qualora riesca ad influenzare la fase della preparazione proposta legislativa della Commissione prima che inizi il suo *iter* al Consiglio ed al Parlamento<sup>27</sup>; da qui la proposta di Juncker di aprire alla fase della preparazione delle politiche europee alle sole organizzazioni iscritte nel registro della trasparenza.

Altro limite all'effettiva garanzia di trasparenza da parte del registro è che esso rimane ancora volontario, nonostante le pressioni del Parlamento<sup>28</sup>; si ritiene, infatti, che solo con un sistema di registrazione obbligatoria si possa effettivamente rendere noti i soggetti che fanno *lobbying*, per mezzo di chi, su quali questioni e con quale *budget*.

Contro la registrazione obbligatoria si adduce la mancanza di una base giuridica<sup>29</sup>. Ed in effetti, l'unica norma che consentirebbe all'Unione di dotarsi di un registro obbligatorio è l'art. 352 TFUE<sup>30</sup>, il quale, però, a sua volta, solleva altre complesse questioni giuridiche: tra di esse quelle che riguardano, in particolare, l'ambito di applicazione del registro e la conformità ad altri articoli dei Trattati.

L'art. 352 prevede, infatti, che il Consiglio possa adottare disposizioni appropriate al riguardo deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa autorizzazione del Parlamento europeo; la Commissione, a sua volta, però, in ragione del rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali. Inoltre, il par. 3 prevede che «le misure che si fondano sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono»<sup>31</sup>.

---

25 M. LAZZARINI, *cit.*, p. 47.

26 V. Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, «relazione sulla elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi presso le istituzioni europee», A6.0105/2008, del 2-4-2008, rel. A. Stubb, 13.

27 M. LAZZARINI, *cit.*, p. 99.

28 V. la risoluzione del Parlamento europeo dell'8-5-2008 sulla «elaborazione di un quadro per le attività dei rappresentanti di interessi (lobbisti) presso le istituzioni europee», la decisione del Parlamento europeo dell'11-5-2011 «sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione su un registro comune per la trasparenza» e la proposta di decisione del Parlamento europeo del 28-3-2014 «sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza».

29 M. NETTESHEIM, *Interest representatives's obligation to register in the Transparency Register: EU competence and commitments to fundamental rights*, Bruxelles, European Parliament, 2013.

30 Ciò è emerso dalle discussioni del Gruppo di lavoro per il riesame dell'Accordo 2011. V. *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussion of the WG*, 12-12-2013, PE 521.390/BUR/GT.

31 S. SASSI, *cit.*, p. 115.

Un altro obiettivo mancato, che rende ancora embrionale il sistema, è l'adesione al registro del Consiglio (invero co-legislatore, al pari del Parlamento europeo): esso, a differenza delle altre Istituzioni europee, non prevede infatti alcuna regolazione specifica che renda trasparenti i suoi contatti con i rappresentanti di interessi, contatti che, in ragione della sua rappresentanza, sono prevalentemente di livello nazionale.

Piuttosto si rileva il fenomeno inverso: sono cioè gli Stati membri che, procedendo a consultazioni sistematiche a livello nazionale sulle proposte in esame presso il Consiglio, disciplinano i contatti da intrattenere con i rappresentanti di livello ministeriale nel Consiglio stesso o con i membri del Coreper – (composto dagli ambasciatori degli Stati membri) – o, ancora, con i funzionari delle rappresentanze permanenti o con quelli dell'Istituzione stessa.

Il Consiglio, su questo fronte, si è dotato solo nel 2003 di un codice di condotta, inteso peraltro «a migliorare sotto il profilo dell'efficienza la preparazione e lo svolgimento delle sessioni del Consiglio e delle riunioni dei suoi organi» (art. 19, Reg. Consiglio)<sup>32</sup>.

L'assetto attuale del registro, poi, non assicura la realizzazione di politiche adeguate che rispondano alle esigenze e alla realtà del momento; uno dei risvolti positivi del *lobbying*, infatti, è di coadiuvare il legislatore comunitario nella programmazione delle politiche comunitarie<sup>33</sup>, che spesso necessitano di conoscenze tecniche che possono essere apportate dalla competenze specialistiche dei rappresentanti dei gruppi di interesse. L'Accordo del 2014, tuttavia, non detta alcuna previsione volta a regolare tale "contatto", e nel registro non vi è alcuno spazio riservato alle richieste di competenze tecniche, che potrebbero essere rese pubbliche con una conseguente risposta da parte di un'ampia gamma di esperti, e rendendo la scelta pubblica, si capirebbe il percorso che ha portato all'adozione di una proposta di politica con un determinato contenuto.

Allo stesso modo non si prevede, infine, alcuna forma di informazione a seguito dell'adozione degli atti comunitari riguardante l'eventuale apporto di soggetti rappresentanti di interessi coinvolti nel processo decisionale.

#### 4. La "consultazione" del 2016

La "consultazione" iniziata l'1 marzo 2016 si è conclusa l'1 giugno dello stesso anno. Occorre premettere che aprire il processo di elaborazione delle politiche può aiutare a rendere l'U.E. più trasparente, responsabile ed efficace: le persone interessate direttamente dalle normative, infatti, comprendono meglio di chiunque altro l'impatto di queste ultime e possono fornire suggerimenti utili per migliorarle; inoltre, l'articolo 11 e il protocollo n. 2 TUE impongono alla Commissione di effettuare consultazioni.

Orbene, in tale ultima consultazione, la Commissione europea intende raccogliere le opinioni di tutte le parti interessate sull'operato dell'attuale *registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione* e sulla

<sup>32</sup> «Metodi di lavoro per una Consiglio allargato – Codice di condotta», doc. 7105/03, Bruxelles, 11-3-2003.

<sup>33</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2010, p. 213.

sua futura evoluzione verso un sistema obbligatorio esteso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea.

L'attuale Commissione è, infatti, impegnata a favore di una maggiore trasparenza, tanto nel suo funzionamento come nel processo decisionale dell'Unione europea in generale, considerate anche le numerose critiche che sono state rivolte all'attuale registro e che sono state evidenziate. In questo contesto, la Commissione ha annunciato la sua intenzione di proporre miglioramenti del registro per la trasparenza, uno strumento istituito dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea per fare luce sulle attività di lobbismo che cercano di influenzare il processo decisionale europeo.

La consultazione pubblica ha un duplice obiettivo: raccogliere opinioni sul funzionamento dell'attuale registro per la trasparenza e ricevere contributi utili per la concezione del futuro sistema di registrazione obbligatoria annunciato negli orientamenti politici del Presidente Juncker. Lo scopo è valutare e capire che cosa ha funzionato bene finora e che cosa può essere migliorato e come, in modo da garantire che si possano sfruttare pienamente le potenzialità del registro come valido strumento per disciplinare le relazioni tra le Istituzioni dell'UE e i rappresentanti di interessi. I risultati della consultazione pubblica serviranno da base per la preparazione della proposta di un registro obbligatorio da parte della Commissione.

In linea con il suo impegno per una maggiore trasparenza e con i suoi orientamenti politici per il periodo 2015-2019, la Commissione ha annunciato la sua intenzione di presentare una proposta di accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio esteso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea.

Il nuovo sistema, che la Commissione intende presentare come proposta di accordo interistituzionale, costituirebbe un'evoluzione rispetto al registro attuale, gestito congiuntamente dal Parlamento europeo e dalla Commissione ma non obbligatorio e non esteso al Consiglio.

Le riforme interne alla Commissione hanno già determinato, invero, un netto aumento delle iscrizioni al registro per la trasparenza: al 1° marzo nel registro figurano 9286 iscritti, rispetto ai 7020 del 31 ottobre 2014, prima cioè dell'entrata in funzione della Commissione e delle sue riforme. La Commissione ritiene, infatti, che lavorare insieme ai colegislatori del Parlamento europeo e del Consiglio sia determinante per consentire ai cittadini di avere una visione d'insieme su quali rappresentanti di interessi cercano di influenzare il processo legislativo. La consultazione pubblica servirà da base per la proposta che la Commissione presenterà nel corso dell'anno.

La Commissione, invero, ha già intrapreso importanti riforme della propria organizzazione interna per promuovere una maggiore trasparenza. In base ai metodi di lavoro della c.d. "Commissione Juncker", ad esempio, i commissari non possono più riunirsi con organizzazioni che non figurano nel registro per la trasparenza. In linea con l'iniziativa per la trasparenza, introdotta nel novembre 2014, poi, tutte le riunioni tra rappresentanti di interessi e commissari, membri dei gabinetti e direttori generali della Commissione devono essere rese pubbliche entro due settimane dal loro svolgimento e nel suo primo anno di attività la Commissione ha pubblicato informazioni su oltre 6000 riunioni (delle

quali circa 5500 con commissari e membri dei gabinetti e 600 con direttori generali).

L'introduzione di questo nuovo sistema, pertanto, ha di fatto reso l'iscrizione nel registro per la trasparenza un requisito obbligatorio per qualsiasi soggetto intenzionato a incontrare i più alti responsabili politici e funzionari dell'U.E.

L'impegno della Commissione di presentare la proposta di un registro per la trasparenza obbligatorio esteso a tutte le Istituzioni europee figura anche negli orientamenti politici del presidente Juncker e nel programma di lavoro 2016 della Commissione. La Commissione ritiene, infatti, che i cittadini abbiano il diritto di sapere chi cerca di influenzare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nel processo legislativo.

### 5. Considerazioni critiche

Il registro per la trasparenza è uno strumento che consente di far luce su chi svolge attività di *lobbying* presso il Parlamento europeo e la Commissione, per conto di chi, su quali temi e con quali risorse finanziarie. Ad oggi nel registro figurano più di 9000 soggetti, che hanno tutti sottoscritto il codice di condotta.

La tendenza, sulla base delle informazioni trapelate e sopra riportate, è quella di garantirne l'obbligatorietà e, in attesa che sia pubblicata la relazione finale della consultazione (non prima di tre mesi), che servirà da spunto per il nuovo accordo interistituzionale, si può pronosticare che questi lavori abbiano condotto ad una seria proposta di registro obbligatorio esteso anche al Consiglio, che sarà fatta entro la fine del 2016; in tal modo si compirebbe un grande passo in avanti per l'obiettivo della trasparenza e per l'adeguamento delle proposte di atti normativi alle politiche comunitarie.

Le modifiche previste per il registro per la trasparenza, inoltre, sono parte di un più ampio progetto di riforma del modo di elaborare le politiche nell'UE. Nella sua agenda "Legiferare meglio", presentata nel maggio 2015, ad esempio, la Commissione si è assunta l'impegno di aprire ulteriormente il processo di elaborazione delle politiche al controllo e al contributo dei cittadini: sono già stati istituiti nuovi meccanismi di *feedback* che consentono ai soggetti interessati di manifestare alla Commissione il loro punto di vista fin dall'inizio dell'elaborazione di un'iniziativa, sulla base di tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali, in modo da contribuire al processo legislativo in seno al Parlamento e al Consiglio.

Altri strumenti che consentono ai soggetti interessati di presentare osservazioni sulla legislazione esistente sono previsti nel quadro del programma REFIT: il sito web "Ridurre la burocrazia — dite la vostra!" è già operativo e consente ai cittadini di fornire un *feedback* su norme dell'U.E. esistenti: i contributi ricevuti vanno ad alimentare l'operato della piattaforma REFIT, che offre consulenza alla Commissione sugli ambiti legislativi che andrebbero riesaminati per rendere la legislazione dell'U.E. più efficace ed efficiente.

Nel novembre 2014, infine, la Commissione ha adottato una comunicazione che delinea una maggiore trasparenza nei negoziati per il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), poiché si ritiene



fondamentale garantire che l'opinione pubblica abbia accesso a informazioni accurate ed esaurienti sulle intenzioni dell'U.E. nell'ambito dei negoziati<sup>34</sup>.

Per concludere, le attività di lobbismo sono parte integrante di una democrazia sana poiché consentono ai vari gruppi di interesse per esprimere le loro opinioni sulle decisioni pubbliche che potrebbero riguardarli. Hanno inoltre la possibilità di migliorare la qualità del processo decisionale creando canali per l'apporto di competenze tecniche ai legislatori e ai responsabili politici.

Gli attuali strumenti, tuttavia, non riescono ad assicurare un'effettiva trasparenza nei rapporti rappresentanti di interessi e organi decisori, da qui la necessità di intervenire per modificare l'attuale sistema di registrazione, pur vigendo da soli due anni circa.

Tale necessità è espressa, anche, dal primo Vicepresidente della Commissione Frans Timmermans, il quale ha affermato che «L'attuale Commissione sta modificando il suo modo di lavorare, verso un maggior coinvolgimento dei soggetti interessati e una maggiore trasparenza su chi si incontra e perché. Si deve andare ancora oltre e stabilire un registro obbligatorio, valido per tutte e tre le Istituzioni, che garantisca la piena trasparenza sui lobbisti che cercano di influenzare l'elaborazione delle politiche dell'U.E.».

Per riuscire a mettere in pratica correttamente questa proposta, pertanto, era necessaria una nuova consultazione al fine di ricevere il maggior numero di contributi possibile da cittadini e soggetti interessati di tutta Europa sul funzionamento dell'attuale sistema e sulla sua evoluzione.

Si può ritenere, infatti, che un'Unione Europea più trasparente e responsabile sia in grado di fornire risultati migliori ai cittadini, soprattutto al livello di attuazione delle politiche europee.

\*\* Cultore di Diritto costituzionale, Università degli studi di Enna "Kore".

---

<sup>34</sup> [ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/public\\_consultation\\_it.htm](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/public_consultation_it.htm).